

CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1004 de 2012

Carpeta Nº 1466 de 2012 | Comisión de Hacienda

CONVERGENCIA TÉCNICA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA FISCAL INTERNACIONAL

Normas

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 18 de abril de 2012

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Jorge Gandini, Presidente.

Miembros: Señores Representantes Gustavo Bernini, José Carlos Cardoso, Oscar Groba, Gonzalo Mujica, Lourdes Ontaneda, Susana Pereyra, Ana Lía Piñeyrúa, Iván Posada, Alejandro Sánchez y Richard Sander.

Delegados de Sector: Señores Representantes Pablo D. Abdala y Alfredo Asti.

Invitados: Por la Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay: Presidente, contador Jorge Perazzo; Gerente General, economista Eduardo Barbieri, y doctor Federico Rocca.

Doctor Alberto Faget y doctora Andrea Chanquet.

Contador David Eibe.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Gandini).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Hacienda tiene el gusto de recibir a la Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay, representada por su Presidente, el contador Jorge Perazzo; por su Gerente General, el economista Eduardo Barbieri y por el doctor Federico Rocca.

Han sido invitados para conocer vuestra opinión sobre el proyecto que la Comisión de Hacienda tiene a estudio relativo a la identificación de acciones de sociedades anónimas al portador que remitió el Poder Ejecutivo. Como sabrán, en primera instancia invitamos al Ministerio de Economía y Finanzas, que expuso las razones que lo motivaron a presentar esta iniciativa y ahora estamos en una etapa de recibir delegaciones para que nos den sus opiniones y para que reciban preguntas de los señores Diputados. Luego la Comisión debatirá el tema, que no es tarea de esta etapa.

SEÑOR PERAZZO.- Agradecemos vuestra invitación.

Nos parece realmente de gran utilidad que cuando se presenta un proyecto de ley se invite a las distintas instituciones involucradas o posiblemente involucradas para escuchar sus comentarios.

Daré algunas opiniones y luego cederé la palabra al doctor Rocca, quien junto con el doctor Ricardo Olivera -no nos ha acompañado por estar en el exterior- ha hecho un informe sobre las características de este proyecto y sobre la manera en que, de alguna manera, involucra a la Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay.

Nos referiremos solo a las repercusiones que, eventualmente, la ley tenga para BEVSA, y no más allá de eso. Me parece que ese es el objetivo de esta invitación.

En términos generales, como anticipo, comentamos que este proyecto de ley presentado no involucra a la Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay, en la medida de que todos los valores de oferta pública que manejamos deben ser necesariamente estructurales. Es decir que no pueden existir valores al portador; no los manejamos. Son escriturales y de por sí ya son nominativos. En términos generales, ese es un tema que me parecía importante destacar.

Por otra parte, lo que es preocupante en el contenido de este proyecto es lo que establece el artículo 19, que dispone que no serán oponibles a la Dirección General Impositiva las disposiciones sobre el secreto profesional establecidos por remisión al artículo 25 del Decreto- Ley Nº 15.322 del 17 de setiembre de 1982. Esto estaría implicando la posibilidad del levantamiento del secreto en el que, hasta ahora, BEVSA se podía amparar ante requerimientos de la Dirección General Impositiva, por ejemplo, sobre los distintos inversores o los datos sobre las distintas obligaciones que maneja la Bolsa.

Reitero: lo más importante del proyecto es que no estaría afectando para nada el movimiento de la Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay. Son todos valores escriturales.

El segundo tema sí es preocupante. No sabemos si esto ha sido expresado en el proyecto en forma muy concreta o si ha sido un desliz.

SEÑOR ROCCA.- Voy a profundizar un poco en los dos grandes temas de este proyecto de ley, de los que nos hemos ocupado desde BEVSA.

El primero de ellos es si el proyecto de ley termina aplicando o repercutiendo en los instrumentos bursátiles que hoy se operan específicamente a través de BEVSA. ¿Por qué? Porque uno de los artículos excluye de la necesidad de registrar a aquellas

acciones o instrumentos de participación que coticen en Bolsas de Valores nacionales o internacionales de prestigio y que, en definitiva, estén en el mercado para ser transados.

Desde la reforma de la ley de mercado de valores, la Ley Nº 18.627, todos los valores que hoy se ofrecen públicamente en los mercados locales deben ser escriturales. Tiene que haber una entidad registrante que cumpla el rol de inscribir y llevar las anotaciones de cuenta de quien es el titular de los valores con los cuales se cotiza en la Bolsa. Por esta razón, desde la perspectiva de BEVSA, el proyecto en sí en ese aspecto no le es problemático en lo absoluto y tampoco a la operativa bursátil. Ya hay un instrumento de identificación que es mediante la entidad registrante y mediante un valor escriturado. Desde esa perspectiva, no vemos ningún inconveniente en el proyecto tal como está redactado. En los instrumentos bursátiles locales, desde la ley de mercado de valores Nº 18.617, se necesita siempre una entidad que registre quién es el inversor. Hoy eso ya está ocurriendo en los valores que se ofrecen en BEVSA. Por lo tanto, desde BEVSA no hay problema.

El único matiz que puede haber acá es respecto a otras bolsas de valores que operan en el Uruguay -básicamente la Bolsa de Valores de Montevideo- respecto a los valores que se habían cotizado previamente a la entrada en vigencia de la actual ley de mercado de valores. Ahí había algunas acciones al portador -no todas- y quizás sea por eso que se justifique el artículo que están previendo en el proyecto de ley, relativo a exonerar, en la medida que esos valores tengan una cotización constante en la Bolsa. Respecto al proyecto en sí de las acciones al portador, desde la perspectiva de la actividad bursátil no es un problema y no es, en definitiva, un tema de la Bolsa. Los valores bursátiles hoy ya tienen identidad de sus inversores.

Lo que nos merece alguna duda -que no sé si es interpretativa o no- es el artículo 19 del proyecto de ley, relativo al secreto bancario. Dice que no serán oponibles a la Dirección General Impositiva las disposiciones sobre el secreto profesional establecidas por remisión al artículo 25 del Decreto- Ley Nº 15.322. La pregunta que nos hacemos ahí es hacia dónde está yendo esta disposición, porque hoy hay en la actividad financiera algunos sujetos -básicamente los fiduciarios, las sociedades administradoras de fondos de inversión y las entidades registrantes, como bolsas de valores, u otros sujetos -que llevan el registro de inversiones, por ejemplo, bursátiles que, por distintas disposiciones -ley de mercado de valores, ley de fideicomisos, ley de fondos de inversión-, están amparados en su reserva del secreto bancario con el mismo alcance que las instituciones de intermediación financiera. Después de las reformas tributarias que ha habido, hoy la Dirección General Impositiva tiene determinadas potestades para levantar el secreto bancario. Dichas potestades tienen ciertos mecanismos de control, determinadas revisiones previas y, en cierta forma, son una tutela para que se levante el secreto mediante determinadas características. Así como está redactada esta disposición genera dudas acerca de si no produce una especie de asimetría en el secreto bancario en general y cómo está regulado a favor de la Dirección General Impositiva para las instituciones de intermediación financiera y aquellas entidades que, en definitiva, no lo son y están también amparadas en la reserva. Esa es nuestra apreciación sobre el proyecto de ley: si el alcance es acotado a la ley o si la redacción es más genérica al respecto.

SEÑOR BARBIERI.- Quiero poner un ejemplo práctico del alcance de esta disposición si la ley entrara en vigencia tal como está redactada actualmente. Nosotros somos entidades registrantes de varias emisiones. Por lo tanto, la Dirección General Impositiva podría pedirnos todos los tenedores, todas las obligaciones, los nombres de todos los que compraron y los que vendieron, sin discriminación, fundamento o

investigación previa. Esto lo comentamos con el Estudio Olivera y, en realidad, habría que darle toda esa información.

El corolario de esto es que, si bien hay un derecho de reserva de los tenedores, acá se levantaría todo sin que esto sea destinado a determinada persona. Le tendríamos que dar absolutamente toda la información de todo lo que se ha hecho. Es un ejemplo hipotético de que se nos pidiera el universo de los tenedores de las emisiones que están registradas en BEVSA.

SEÑOR ASTI.- Recién se dijo que el artículo 19 podía crear una diferencia entre lo que queda regido estrictamente por el secreto bancario -es decir, lo dispuesto en el Decreto Ley Nº 15.322- y esta situación.

Yo hago la pregunta inversa: ¿esto no será necesario para igualar las potestades de la DGI de consultar un registro -que si se aprueba el proyecto de ley llevará el Banco Central sobre las acciones al portador- y no poder hacerlo sobre las acciones que no llegan a ser al portador porque ya están registradas, ya son escriturales? Es decir que miro la situación desde otra perspectiva: creo que esta medida iguala situaciones y permitirá consultar los registros escriturales que llevan las entidades registradoras.

SEÑOR MUJICA.- Voy a referirme al último ejemplo que pusieron los invitados.

El artículo 4º, "Obligación de guardar reserva", establece: "El acceso a la misma" —refiere a la información -"estará restringido a los siguientes organismos: a) La Dirección General Impositiva siempre que tal información se solicite una vez que se haya iniciado formalmente una actuación inspectiva vinculada a sujetos pasivos determinados, o para el cumplimiento de solicitudes expresas y fundadas por parte de la autoridad competente [...]".

Por lo tanto, este inciso del artículo 4º evitaría una solicitud del tipo de la que se ponía como ejemplo, es decir, una solicitud genérica de la información de todos los compradores. Se podrá solicitar información respecto a un comprador específico, que esté bajo inspección y se deberán esgrimir fundadas razones.

En consecuencia, aquí se establece un límite.

SEÑOR ROCCA.- Aclaro que mi ánimo es intercambiar ideas; a veces la deformación profesional me lleva a eso.

Efectivamente, la ley es clarísima respecto al registro de acciones al portador: la Dirección General Impositiva no puede acceder libremente a él. Ahora bien: cómo interpretamos esto en el marco de esta disposición, que es mucho más genérica o, por lo menos, genera la interrogante de si no lo es. Tenemos la impresión de que en este punto puede haber problemas interpretativos fuertes en la aplicación posterior, sobre todo, respecto a cómo está hoy regulada la posibilidad de que la DGI acceda a información tutelada por el secreto bancario y cómo lo estaría en esta instancia. Quizás esto se podría solucionar estableciendo que para equiparar todos los sujetos, el acceso estará enmarcado en las mismas potestades y en los mismos requerimientos que se exigen para cualquier levantamiento de secreto bancario. De esta forma las dudas se disiparían.

Reitero: para quien interpreta la ley en su dimensión total, el texto tal como está puede generar dudas posteriores en su aplicación.

Básicamente, esto es lo que queríamos comentar sobre esta disposición.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si la interpretación fuera la que expresó recién el señor Diputado Mujica en el sentido de que el artículo 4º establece los límites, el artículo 19 sobraría. Digo esto porque el artículo 4º ya hace referencia a la obligación de informar, definida en los artículos 1º y 2º. Daría la impresión de que en ese contenido están todos obligados.

Me parece que el artículo 19 tiene una aplicación amplia y no solo cuando hay una labor inspectiva de la DGI. En lo personal, creo que este artículo levanta el secreto bancario para la DGI; queda eliminado, no le es oponible. Además, da la impresión de que la DGI no tiene que recorrer el camino judicial previo que sí está establecido en otras normas.

Esta es mi interpretación; no la vamos a discutir ahora, pero como se han dado distintas visiones al respecto, quería dar la mía.

SEÑOR ASTI.- El artículo 4º pone condiciones respecto a cómo se puede conocer las inclusiones en el registro que llevará el Banco Central de acciones u otros títulos al portador. Después está todo el otro campo, constituido por las acciones que no son al portador por ser escriturales. Estamos de acuerdo en que el texto puede dar lugar a una interpretación demasiado amplia; quizás haya que precisarlo. Lo importante es que se igualen las situaciones de aquellas acciones inscriptas en el registro que va a llevar el Banco Central con la de aquellas acciones o títulos registrados en las instituciones que, en virtud de la ley de Mercado de Valores, tienen la obligación de llevar el registro. Para mí hay que equiparar las dos situaciones porque, de lo contrario, una de ellas, simplemente por estar en poder de las instituciones registrales, quedaría fuera de la posibilidad de conocer la propiedad.

SEÑOR POSADA.- Comparto las dudas que expresan los visitantes respecto al artículo 19.

En la presentación que hizo el señor Ministro de Economía y Finanzas la referencia a este tema es muy escueta. Señaló: "Algunos de los artículos finales del proyecto no formaban parte del borrador original, en particular, el artículo 19, que refiere al secreto profesional. Esto fue algo que también nos planteó la Bolsa de Valores".

En realidad, este tema está relacionado con el planteo del señor Diputado Asti. Creo que está puesto con ese sentido, pero la redacción no es la adecuada porque aparece como una norma de carácter general que se contrapone con otras disposiciones existentes en materia de secreto profesional. Esta es la duda que ha generado la observación, que me parece totalmente de recibo.

SEÑOR MUJICA.- No voy a hacer una defensa del artículo 19 porque esto no tiene que ver con un tema de principios ni nada por el estilo sino con adecuar los artículos a lo que queremos que la norma produzca.

El artículo dice que no serán oponibles a la DGI las disposiciones sobre secreto profesional cuando la institución haya iniciado una investigación específica sobre un sujeto determinado. Para mí ese es el sentido. Si es necesario hacer alguna aclaración, no hay inconveniente en ampliar el texto del artículo. Lo que entiendo -no soy abogado -es que una vez iniciados los procedimientos que el artículo 4º determina, a esos procedimientos no le serán oponibles investigaciones específicas a sujetos concretos. No le será oponible a la investigación el secreto profesional.

Haremos las consultas del caso y, si es necesario, aclararemos el punto. Reitero que para mí ese es el sentido en el contexto de todo el proyecto de ley. Sin embargo, reconozco que la amplitud con que está redactado puede generar dudas.

SEÑOR ABDALA.- Me subsiste una duda que tiene que ver con el alcance del artículo 19 a la luz de su ubicación en el contexto del proyecto de ley que estamos analizando. Además, advierto una cierta contradicción que probablemente tenga que ver con la duda que mantengo.

Se nos dice que, en principio, estos instrumentos jurídicos no alcanzarían a la Bolsa Electrónica porque no administra acciones al portador. Ahora bien, podría interpretarse desde el punto de vista de la aplicación de los principios jurídicos generales, que este artículo 19, más allá de su apariencia general, está referido específicamente a las situaciones que se regulan en el cuerpo del proyecto que estamos analizando.

Entonces, pregunto -no afirmo, porque entiendo que esta es una discusión muy sutil- si no alcanzaría con interpretar que específicamente esta regulación del secreto profesional está referida al objeto del proyecto de ley, que es el que nítidamente está definido en los artículos 1º y siguientes, que hacen referencia a las acciones al portador. En esa perspectiva, no tendría por qué afectar a la Bolsa Electrónica de Valores.

A mi entender, desde el punto de vista jurídico esta puede ser una interpretación razonable, que quedará registrada -aunque más no sea- en los antecedentes parlamentarios de la discusión de la ley, por lo que formará parte de su historia fidedigna.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero agregar que, en todo caso, el artículo 4º hace la excepción. Establece que la información del registro es reservada. Luego determina que habrá un acceso excepcional a esa información para algunos, quiénes serán y en qué condiciones. Señala: "La Dirección General Impositiva siempre que tal información se solicite una vez que se haya iniciado formalmente una actuación inspectiva vinculada a sujetos pasivos determinados [...]". Es decir que establece que la DGI podrá acceder, pero en determinados casos.

Sin embargo, la formulación del artículo 19, aunque se pueda suponer que está referida a esto mismo, es amplia. No establece; dice que no será oponible. Por tanto, se establece un criterio genérico de acceso a la información. Si está referido exactamente a esto, el artículo 19 está de más. El artículo 19 debe querer decir algo diferente, porque el artículo 4º ya establece que no le es oponible a la DGI la negación de esa información siempre que haya iniciado una actuación inspectiva. Si no la inició, le es negada. En cambio, el artículo 19 abre la posibilidad no solo a esa información sino, eventualmente, con esta redacción, a cualquier otra, porque no lo refiere al texto del cuerpo. Además, si se interpretara que refiere al texto del cuerpo, lo hace sin ninguna restricción. Por su parte, el artículo 4º restringe al caso en que se haya iniciado una actuación inspectiva. Creo que habrá que discutir y precisar este tema, pero tenemos más de una mirada al respecto.

SEÑOR PERAZZO.- Simplemente queremos dejar claro este tema, que para nosotros es el preocupante del proyecto de ley. Por todas las opiniones escuchadas nos parece que coincidimos en que existe una suerte de contradicción entre lo que establecen los artículos 19 y 4º, y también escuchamos distintas opciones de corrección de este tema. Como decía el señor Presidente, se podría eliminar esto, o proceder a lo que expresaban los señores Diputados Asti y Abdala, en el sentido de corregir, complementar o aclarar. Sin embargo, me parece que la opinión general es coincidente con la preocupación que tenemos y por eso debería hacerse una aclaración.

SEÑOR ROCCA.- Se han generado por lo menos dos interpretaciones respecto al alcance y sería bueno que se aclarara la situación. Por ejemplo, si se trata de que el régimen del secreto bancario que hoy tienen otras entidades, inclusive las que poseen acciones escriturales, se equipare con el de otras instituciones, como las de intermediación financiera, se evitarían asimetrías. Básicamente, esa era nuestra interrogante. Y si el alcance del secreto fuese en el marco de esta ley, también debería explicitarse a los efectos de aclarar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a nuestros invitados por las opiniones vertidas.

(Se retiran de Sala los representantes de la Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay)

(Ingresan a Sala los doctores Alberto Faget y Andrea Chapet)

Continuamos el análisis del proyecto de ley que remitiera el Poder Ejecutivo sobre identificación de las acciones al portador en las sociedades que el artículo 1º detalla, para lo cual hemos invitado al doctor Alberto Faget y a la doctora Andrea Chapet a fin de que nos den una opinión técnica

SEÑOR FAGET.- Muchas gracias por la invitación. Sin duda, el tema de la identificación de los titulares de acciones al portador es interesante.

Propongo organizarnos en tres etapas. En primer lugar haríamos una breve exposición general de algunos aspectos que me parece introducen al tema -aunque tal vez pueda resultar repetitivo-, en segundo término pasaríamos a considerar el articulado haciendo un comentario en línea exegética -donde me podrían realizar preguntas-, y finalmente expresaríamos algunas conclusiones generales y sugerencias.

Mi enfoque es técnico aunque, naturalmente, lo técnico siempre va acompañado, cuando es jurídico, de algún juicio valorativo con una visión garantista que tenemos sobre el tema. Todos conocemos la evolución de la propuesta, sobre lo cual no voy a dar mayores detalles. Hubo un primer proyecto, luego un segundo proyecto y hoy estamos frente al tercero. Fueron notorios y relevantes dos aspectos que me parece que cabe destacar. Me refiero al rechazo del primer proyecto, que fue muy fuerte, y a algo muy positivo como la receptividad del Poder Ejecutivo -que apreciamos -frente a los cuestionamientos que se hicieron. Al mismo tiempo fue notoria -en los pasos dos y tres -una mejora técnica en la estructura del sistema y en la redacción. Cuando aludo al punto de vista técnico me refiero a la normativa societaria y tributaria. Esa es la visión general.

Ha sido una constante la definición del mantenimiento de las acciones al portador, aunque se ha manejado mucho como alternativa -cuya definición no sé si todavía está pendiente- algo que muchos han preguntado, en el sentido de por qué no vamos directamente a la nominatividad con cierto lapso porque, en realidad, el régimen que se implementa plantea tantos inconvenientes que es mucho mejor poner un plazo al sistema nominativo.

La definición del mantenimiento de las acciones al portador, que me parece un hecho, a mi juicio recoge dos valores fundamentales. Uno es la libertad, es decir el reconocimiento de que uno es libre de tener acciones nominativas y al portador, y el otro es la privacidad, porque si hablamos de acciones al portador estamos partiendo del supuesto del respeto a la privacidad de quien elige esa modalidad. Estos aspectos que parecen muy teóricos, muy grandes, tienen relevancia porque desde mi punto de vista llevan a la interpretación de los instrumentos de apertura de la información y a su

calificación como procedimientos de excepción. Por lo tanto, todo ese procedimiento de apertura es una excepción que hay que regular muy estrictamente por la naturaleza de que se trata.

El propósito del Poder Ejecutivo, que está definido en la exposición de motivos, es consolidar el avance hacia la convergencia de los estándares internacionales de transparencia fiscal internacional y el intercambio de información tributaria, respecto de lo cual este proyecto tiene un parentesco o conexión que no debemos olvidar. Es cierto que Uruguay está en el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información desde el 1º de setiembre de 2009, que es un poco lo que va marcando el camino que explica esta iniciativa. Debo señalar que, en definitiva, el proyecto va un poco más allá, es decir, lleva a recorrer el camino de los compromisos asumidos en el Foro, que después veremos puntualmente.

Asimismo, en el mensaje también se expresa que no se optó por el camino de modificar la Ley Nº 16.060 sino que se la mantiene vigente. Esto es cierto, pero no puede llevarnos a la equivocación de desconocer que hay algunos cambios que hacen a la sustancia de la estructura societaria como, por ejemplo, la inhibición de pago de dividendos, tema estrictamente regulado por el régimen de sociedades. A los efectos del cumplimiento de esos objetivos, se propone la creación de un registro en la órbita del Banco Central del Uruguay para la identificación de los titulares de las participaciones patrimoniales al portador, emitido por las sociedades anónimas y en comandita, por asociaciones agrarias y otras entidades que veremos después. ¿Cuáles son las notas que más adelante vamos a considerar en el análisis exegético? Estas son la reserva o el secreto de la información que se define como similar a la de la reserva profesional del sistema financiero y las excepciones a esa reserva donde hay protagonistas claves como la Dirección General Impositiva, la Unidad de Información y Análisis Financiero y la Secretaría Nacional de Antilavado de Activos, así como también la Justicia Penal.

Algo que me parece relevante en este aspecto es la vocación de poner en evidencia lo que se llama "cadena de propiedad". En el Mensaje del Poder Ejecutivo se dice que el proyecto asegura la identificación de las personas que integran dicha cadena. Cuando hablemos de las entidades del exterior vamos a ver cómo ello está regulado y si el alcance tiene eficacia o no.

Otra nota importante es que se habla de entidades residentes. Como técnico debo resaltar que técnicamente las entidades no tienen residencia. Podrán constituir un domicilio fiscal, pero residentes son las personas físicas. Entonces, como cuestión de técnica legislativa sugiero que siempre esa expresión se sustituya por "entidades constituidas en el país", y cuando se hable de entidades no residentes se establezca "entidades extranjeras" o "constituidas en el exterior".

Además, como decía al principio, se incluye una serie de normas que no están en la esencia del sistema de las acciones al portador y la registración. Diría que hay cosas que están muy bien, otras mejorables, otras ponderables tal vez porque se adopta alguna resolución demasiado dura, y algunas -lo digo con total franqueza -merecen la eliminación. Este es un tema técnico y valorativo.

Voy a analizar el articulado, que tal vez no sea lo mejor desde el punto de vista conceptual pero a los señores Diputados les va a permitir coincidir, discrepar y tomar en cuenta o no lo que sugiera. Voy a ir haciendo el ejercicio de marcar qué es lo que yo cambiaría o no pondría, a fin de que a la Comisión le pueda ser de utilidad.

En el artículo 1º se habla de los propietarios de títulos de participación patrimonial al portador, de sociedades anónimas, en comandita por acciones, asociaciones agrarias y cualquier otra entidad residente. En el mismo artículo, cuando se refiere a los títulos, se da un concepto muy amplio, que no voy a mencionar porque aparece en el articulado: cupones, bonos o partes beneficiarias, etcétera. Esto está correcto y no lo estoy cuestionando. La carga de información al propietario es su identificación. Además, el literal a) establece la identificación del tenedor o custodio, si existe, y el literal b) hace referencia al valor nominal. No tengo dudas en cuanto a la identificación. Me parece que no hace a la esencia del sistema por cuanto acá lo que se persigue es la identificación del titular y no el seguimiento de quien está administrando, que puede ser transitorio. Entonces, si la potestad fuera mía, no incorporaría dentro de los elementos de información al tenedor ni al custodio, porque eso cambia permanentemente y no hace a la esencia del sistema.

Algo que me parece importante -y está muy bien- es la previsión del desmembramiento de la propiedad entre el nudo propiedad y el usufructuario. Aclaro que al final de ese primer párrafo se obliga a brindar ala información tanto al propietario pleno, cuando hay desmembramiento, como al nudo propietario y al usufructuario. Esto técnicamente está muy bien.

Respecto al último inciso, que refiere a los fideicomisos, quiero plantear una discrepancia técnica. Como podrá observarse, allí se dice que la obligación comprenderá a los beneficiarios y a los propietarios de títulos de participación. Desde un punto de vista técnico, en un fideicomiso el beneficiario tiene un nombre y apellido ya identificado; es como el accionista o beneficiario nominativo, para decirlo de alguna manera. Esto deberá estar restringido a título de participación al portador, y decir todo lo que dice en el mismo artículo. Pero el paralelismo en la entidad -que no tiene personería jurídica y que es el fideicomiso con alguna sociedad- es que los títulos de participación y al portador deberán cumplir con todos los requisitos que establece la ley.

SEÑOR ABDALA.- El doctor Faget hacía referencia al concepto de entidad residente, y me pareció que iba a sugerir algún ajuste. Me pregunto si ello tiene que ver con la circunstancia de, por ejemplo, situaciones del propietario o del titular de la acción si no tiene una entidad residente, es decir, si eventualmente tiene una sociedad que está en el exterior pero que tiene acciones al portador en el Uruguay en determinada actividad. ¿Qué pasa en esa situación? ¿Este caso quedaría fuera del alcance de la ley?

SEÑOR FAGET.- No. Lo que quise decir fue que en lugar de "entidad residente" o "entidad no residente" debería decirse "entidad constituida en el país" o "no constituida en el país", ya que está regulado todo. Las entidades extranjeras y sus obligaciones respecto a esta ley están bien reguladas en el texto, o sea que no tiene otro efecto más que de técnica y gramatical.

SEÑOR ABDALA.- Por lo mismo que estoy planteando, el hecho de que el artículo 1º dijera solo lo que se sugiere que diga, es decir, "entidad residente", puede dar lugar eventualmente a acotar el alcance o la aplicación del instrumento. Desde mi punto de vista no lo acotaría, porque uno puede llegar a la concepción de estar refiriéndose a las entidades constituidas en el país, ya que el primero solo regula las constituidas en el país y el segundo, bajo la denominación "sociedades no residentes" -digámoslo así-, estaría regulando las sociedades constituidas en el exterior. Si solo existiera el primero, asistiría razón a la preocupación del señor Diputado Abdala, pero estando el primero y el segundo, con el cambio de la expresión desde el punto de vista gramatical o técnico creo

que la solución es la misma. No hay un cambio y ningún impacto. Nada queda afuera sino que, a mi entender, queda mejor redactado.

SEÑOR POSADA.- Me interesa que el doctor Faget haga una ampliación acerca del último inciso sobre el fideicomiso.

SEÑOR FAGET.- El fideicomiso, según nuestra terminología el "trust", tiene distintos actores. En esencia es un contrato. No es un sujeto de derecho y es una construcción muy peculiar. Está el que contribuye o aporta, el fiduciario que maneja o administra, y el beneficiario, que recibe los frutos o lo que en definitiva corresponda hacer con eso.

Hay fideicomisos que son nominativos, definidos. Yo sería un beneficiario, por ejemplo, de un fideicomiso. Hay algunos tipos de fideicomisos que no designan beneficiario, que no designan beneficiario, que son discrecionarios y demás, pero lo que quise destacar es lo siguiente. El beneficiario, si es tal, es porque tiene su nombre comprendido en el contrato de fideicomiso. Entonces, para mí los derechos que vaya a tener en el futuro son exactamente los mismos que un accionista nominativo que está fuera del régimen. Hay algunos fideicomisos que emiten títulos. Si son nominativos, la situación sería la misma, pero como hay algunos al portador -yo no los vi, pero técnicamente existe la posibilidad- es respecto de los títulos al portador que debería mantenerse el régimen establecido por el último inciso del artículo 1º. Esa es la idea.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por lo tanto, ¿por qué tipo de redacción sugiere que sea sustituida la actual?

SEÑOR FAGET.- La redacción para el tercer inciso sería: "[...] la obligación de informar comprenderá los datos de los propietarios de títulos de participación al portador, a quienes [...]", y luego sigue como está. Se eliminaría el párrafo relativo a los datos del beneficiario.

SEÑOR ABDALA.- Disculpe, pero me subsiste una duda. Supongo que por alguna razón los proponentes de esta norma dividieron el establecimiento de la obligación para las entidades residentes y las no residentes en dos artículos distintos. Me queda la sensación de que el artículo 1º es bastante más genérico o amplio que el segundo que, efectivamente, parece hacer referencia a las entidades no residentes -eso lo interpreté desde el comienzo; además, leí todo el proyecto-, pero acotarlo o referirlo a aquellos casos en que realicen actividades en la República. Mi pregunta es qué ocurre cuando una entidad no residente no realiza actividades en la República pero simplemente es titular de una acción al portador.

SEÑOR FAGET.- Desde mi punto de vista, todo el contexto regula la situación de las constituidas en el país -llámense residentes- y de las constituidas en el exterior. Para las constituidas en el país, es lo que establece estrictamente el artículo 1º. El artículo 2º comienza a regular las constituidas en el exterior y establece cuáles son sus obligaciones y bajo qué condición, con una remisión que ahora vamos a ver, que es a que desarrollen su objeto en el país. Entonces, las entidades que no desarrollan su objeto en el país y que pueden ser casas matrices de sucursales en el país, están comprendidas en el artículo 2º.

SEÑOR ABDALA.- O simplemente pueden ser titulares de una acción de otra empresa o de otra sociedad.

SEÑOR FAGET.- Exactamente.

SEÑOR ABDALA.- En ese caso, ¿quedarían comprendidas?

SEÑOR FAGET.- Le responderé con el artículo 2º.

Dice que los propietarios de participaciones patrimoniales de entidades no residentes -que yo digo que debería decir que son entidades constituidas en el exterior -estarán sujetos a la misma obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Comercio, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 193 de la Ley Nº 16.060. La previsión parte del supuesto de que una entidad del exterior que tiene en el Uruguay una sucursal, esa entidad del exterior debe declarar sus accionistas en el exterior. Si esa entidad del exterior tiene en el país otra sociedad, una sociedad anónima constituida por ella, la sociedad anónima uruguaya va a declarar como su accionista a la entidad del exterior. La información termina cumpliendo los objetivos de la ley. Pero creo que está cubierto el caso. Desde mi punto de vista, con el cambio de la terminología -que es meramente técnico-, planteo esta solución.

Acá se ha planteado si la referencia a una entidad no residente —que yo llamo entidad constituida en el exterior -alcanza a cualquier entidad del exterior que, eventualmente, tenga un activo o un inmueble en el país. Para mí está claro que la remisión al régimen general de la Ley Nº 16.060 implica que lo que exige es que desarrolle su objeto en el país. Lo que algunos más veteranos decimos que es que tenga sucursal en el país o que desarrolle actos propios de ese objeto que no es suficiente con la tenencia de un activo en el país, mobiliario o inmobiliario. Creo que con este artículo están cubiertas las mal denominadas no residentes, que yo llamo constituidas en el exterior.

El artículo 3º simplemente establece las atribuciones a las competencias del BCU. Hay dos cositas que me parecen importantes.

Me parece que en el primer inciso debería decir: "[...] que tendrá por finalidad la administración y custodia [...]". Me parece que el Banco Central del Uruguay está tomando en esto una misión que no es administrar simplemente; tiene la custodia de la información. Esto está en consonancia con la responsabilidad de sus funcionarios.

El segundo párrafo, que habla de la Inspección Nacional de Hacienda de nuestra época, me parece que quedó colgado del segundo proyecto y, sinceramente, no le veo una razón de permanencia, pero tampoco tengo una preocupación por el efecto que produzca, sino que me parece que técnicamente no debería ir.

(Diálogos)

SEÑOR ASTI.- Entiendo que quizá parezca que quedó colgado, pero no lo está, porque hace referencia a que comunicará al Banco Central del Uruguay. En el segundo artículo, el Banco Central no aparecía. Sí entiendo que con la intervención de la Auditoría Interna de la Nación -ni siquiera dice Auditoría Interna de la Nación, sino AIN, no está definida, como siempre se hace, se pone por primera vez el nombre completo y luego la sigla- y todo lo que tiene que ver con el cumplimiento de obligaciones que establece la Ley Nº 16.060, puede haber una superposición de controles porque luego al Banco Central del Uruguay le compete también en otro inciso esto mismo. Quien lleva el registro de las asambleas y los accionistas es la Auditoría Interna de la Nación. Entonces, como viene de un proyecto anterior en el cual estaban todas las competencias de la Auditoría Interna de la Nación, al acotarse demasiado no queda bien definida esa intervención. Creo que sí debiera estar pero en el marco de que ya no es la responsable del registro de las acciones al portador que luego, bien detalladamente, se encomienda al Banco Central del Uruguay.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, ¿no hay observaciones a los cometidos específicos que se atribuyen aquí al Banco Central del Uruguay?

SEÑOR FAGET.- No, son consistentes con el resto de la normativa.

Vuelvo al artículo 4º, en el que me parece que nos debemos detener por su sensibilidad.

La obligación de guardar reserva -hay una remisión expresa a los artículos 1º, 2º, 5º y 6º, referida a la información que recibe y custodia el Banco Central del Uruguay -tiene un acceso restringido. O sea que aparece la idea de que el acceso es de excepción, primando lo que habíamos dicho nosotros y que también se comparte con el Poder Ejecutivo, de que esto no está para expediciones de pesca, sino para la emisión de información en aquellos casos restringidos que la ley consagra.

Hay tres hipótesis. Una es la de la Dirección General Impositiva; la otra es la de la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay y, la tercera es la de las Sedes Penales.

Respecto de cada una tengo algunos comentarios y algunas sugerencias. En cuanto al literal a), que es muy importante, cuando manejábamos el proyecto de flexibilización del secreto bancario se estructuró una solución que concilió el interés del Fisco, los derechos de los particulares y el interés de los países que, eventualmente, pidieran después intercambio de información. El organismo de enlace para el intercambio de información es, naturalmente, la Dirección General Impositiva. Entonces, toda información que tenga dicha Dirección estará directa o indirectamente encaminada -o con posibilidades de estarlo- a los terceros países. Si yo legislara esto -soy muy conservador- tomaría íntegramente la solución que da el artículo 15 de la Ley Nº 18.718. Pero, en la medida en que aquí no estamos frente a un análisis de las cuentas sino, simplemente, frente al conocimiento de quiénes son los accionistas, propongo como alternativa algunos pequeños agregaditos que me parece que están en sintonía con el proyecto y que dan garantías.

En primer lugar, me parece que la información que solicite la Dirección General Impositiva debería ser mediante resolución fundada. Creo que el señor Ministro tenía alguna duda en cuanto a la resolución fundada por quién. Los abogados sabemos que cuando se habla de resolución fundada no alcanza con pedir que se den, por ejemplo, los datos de los accionistas de una empresa, sino que tiene que decir que, de acuerdo con tal circunstancia, con lo que estoy manejando, quisiera saber determinados datos. No tiene otro alcance que ese. Pensando, fundamentalmente, en la información que reciba la Dirección General Impositiva para proporcionar a fiscos extranjeros que amparados en los tratados de intercambio de información lo soliciten, me parece que habría que agregar el último párrafo del artículo 15 de la Ley Nº 18.718 con esta redacción. Mi propuesta es poner una coma después de "vigentes", agregando: "debiendo indicarse en todo caso los antecedentes y fundamentos que justifiquen la relevancia de la información solicitada". Ese es un elemento que no inhibe, sí da seriedad, da estrictez y es garantista. Aclaro que, en el caso del secreto bancario, lo que se pide es más: se piden expedientes y un montón de cosas. Siempre compartimos la misma filosofía con el Poder Ejecutivo de que esto no es para generar un cardumen para expedición de pesca.

SEÑOR ABDALA.- Este fue un tema de intercambio con el señor Ministro. Inclusive, la sugerencia que formula el doctor Faget fue planteada en la propia comparecencia del señor Ministro por el señor Diputado Posada y a nosotros -que francamente nos preocupa el alcance de esa primera parte del literal a)- nos parece que, en algún sentido, introducir

el concepto de la resolución fundada da más garantías o mejora la redacción. Me pregunto si no surge una nueva inquietud con relación a esto, porque quien en todo caso deberá medir, evaluar y juzgar si la resolución es fundada no es un tercero imparcial; es un organismo distinto, pero es parte de la Administración, en este caso, el Banco Central del Uruguay. A diferencia de lo que ocurre en el régimen del secreto bancario, es la Justicia la que evalúa si verdaderamente hay fundamentos suficientes en la decisión de la Dirección General Impositiva. Aquí será la propia Administración. Pregunto si eso no determina una suerte de debilidad.

SEÑOR FAGET.- Tal como dije, si fuera el redactor, respecto a las potestades me remitiría a lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley Nº 18.718, que establece un procedimiento y participación judicial para el levantamiento del secreto bancario, calificando o construyendo una reserva de la información del mismo rango, nivel y jerarquía que el secreto bancario en relación con las cuentas bancarias. Si yo legislara, pondría eso.

En el esquema que viene, como alternativa de apoyo a los señores legisladores, digo que es la versión más abierta o flexible y, tal vez, menos garantista. Agregando lo relativo a la resolución fundada e incorporando ese párrafo final, mejora la redacción. Sin embargo, no va a lo que yo hubiera entendido como equiparable al secreto bancario. De todos modos, entiendo que no estamos con revisión de cuentas sino con la información de nombre de acciones, que tiene una significación menor.

Es mi deber técnico dar a los señores legisladores alternativas. Esta redacción no me parece suficiente. Entonces, propongo esta alternativa -que es complementaria con algunos aspectos de mayor cautela- o la que mencionó el señor Diputado Abdala de remitirse y someterlo a la participación de un tercero independiente, como el Poder Judicial.

El literal b) establece la información en materia de lavado de activos. Esta información está acotada al cumplimiento estricto de las funciones. Lo que prevé el artículo es que por aquí no se filtre información para otros. Por mi visión técnica, antes de "cumplimiento estricto de tales funciones" pondría "mediante resolución fundada". De esta manera, en todos habría resolución fundada. Sé que todos los organismos antilavado trabajan con casos puntuales y no hacen exploraciones genéricas. Entonces, sería bueno que fundamenten. No debe susceptibilizar a nadie que se establezca que será mediante resolución fundada. No puede venir un mero pedido en este sentido.

Lo mismo pienso -lo digo con todo respeto hacia el Poder Judicial- sobre el literal c) que dice: "Las Sedes Penales del Poder Judicial". Allí también debe ponerse previamente: "mediante resolución fundada", tal como se hace con respecto al secreto bancario. Ningún Juez Penal va a tener inconveniente en fundar la resolución por la que pide información de quiénes son los accionistas de tal o cual sociedad. Sin embargo, me parece que se debería establecer a texto expreso.

Además, el artículo 4º tiene un último inciso que parece inocuo pero me genera preocupación, ya que parecería que la responsabilidad es de los Juzgados en la Sede Penal. Obviamente, la responsabilidad de la información que maneja una Sede Penal la tienen los funcionarios del Juzgado. Pero eso es sin perjuicio de la responsabilidad del Banco Central y de sus funcionarios en el manejo de la información.

Entonces, me da relativa tranquilidad que se ponga "mediante resolución fundada".

El artículo 5º refiere al Procedimiento. Aquí está muy bien regulado y es muy clara la forma en que está estructurado. Podríamos decir que se trata de una doble declaración:

la del propietario a la entidad y la de ésta al Banco Central. Ese doble paso termina con el registro que lleva el Banco Central.

Como decía, el particular presenta la información requerida, es decir, su participación nominal y su identificación. Aquí está puesto en duda lo que yo decía en relación con el depositario o tenedor. A su vez, la entidad debe informar al Banco Central, además de lo que recibió del propietario, el monto total del patrimonio de la entidad a valores nominales y la participación que corresponda a cada uno de los sujetos sobre cuya sociedad informa. O sea que registra en el Banco Central la información que le proporciona el propietario y, al mismo tiempo, la complementa informando sobre su participación en ese patrimonio: si es el 10%, el 20%, el 70%, etcétera.

Además, se establece correctamente el deber de conservar las declaraciones juradas por parte de las entidades o sociedades y se determina que éstas expidan un certificado al propietario corroborando que cumplió con esta norma y cómo hizo el registro en el Banco Central

Asimismo, se establece la posibilidad de que si la omisa es la entidad o la sociedad, el propietario podrá ir directamente al Banco Central a hacer las inscripciones que corresponda; esto está bien.

Por otra parte, en el fideicomiso aparece nuevamente -me parece que es un error técnico; espero no estar equivocado- la figura del beneficiario. Sugiero que se elimine la referencia al beneficiario y se establezca: "el propietario de títulos de participación al portador".

El artículo 6º tiene que ver con "Modificaciones en la participación". Se establece el deber de llevar al Banco información actualizada. Si hay un cambio de participación, debe informarse nuevamente.

En este punto me permito sugerir un agregado. La norma debería decir además: "y actualizar, si correspondiere, el certificado emitido al propietario de la participación a que refiere el artículo 5º". Si fuera propietario, podría haber cambios que no fueran míos, pero que requirieran la actualización de la certificación.

El artículo 7º refiere al "Régimen sancionatorio aplicable a los propietarios de las participaciones patrimoniales". Aquí no se modifican artículos de la Ley Nº 16.060, pero injiere en aspectos del régimen societario. Se establece al propietario la imposibilidad de ejercer cualquier derecho sin el cumplimiento de la declaración. Como consecuencia de esa inhibición se establece que las entidades están impedidas de pagar dividendos o utilidades, rescates, recesos o productos de la liquidación. A las entidades constituidas en el exterior, que tengan sucursal en el país -es decir, las que están comprendidas en el artículo 2º-, se les impide remitir utilidades. Una sucursal de una entidad que está en el exterior que no tenga registrados los accionistas, está inhibida de remitir utilidades a su matriz hasta que cumpla con esa disposición. Me parece que esto está bien; simplemente lo describo.

SEÑOR ASTI.- En este punto juega su papel la Auditoría Interna de la Nación que deberá controlar la distribución de dividendos resueltos por asamblea, ya que es la única que se entera de ello.

SEÑOR FAGET.- Es correcto lo que dice el señor Diputado.

Continúo el análisis.

El último inciso del literal a) del artículo 7º establece que estas inhibiciones durarán hasta tanto no se regularice la situación.

Luego, en el literal b) se hace referencia a la multa. Debo decir que me impactó lo establecido: cien veces el valor. Nunca había visto una multa de este tipo; por defraudación he visto hasta quince, que ya me parece algo que se va de las manos. La verdad es que cien es un número que me asusta; pensé que había leído mal y decía "diez". De cualquier manera, si llevamos a pesos este monto máximo, representa $ 475.000, es decir, alrededor de US$ 25.000.

Además, después se establece la graduación de las sanciones.

Entonces, mi propuesta es la moderación de la sanción. Digo esto porque no solo se debe pensar en que alguien está elucubrando alguna cosa a espaldas de cualquier control sino que alguien puede cometer un error. Entonces, cien veces parece mucho. Si bien hay un mínimo y un máximo, en general la delegación de atribuciones son más acotadas.

En el artículo 8º refiere a las sanciones a las entidades y a sus representantes.

En el literal a) se establece una multa de cien veces el valor. Reitero que esto me parece excesivo en cuantía.

En el literal b) se hace referencia a otra infracción y a otra sanción. La infracción está bien. Se determina que, incumpliendo la ley, la entidad remite las utilidades. Lo que me supera un poco es que se pone que la multa tendrá un máximo que será equivalente al monto distribuido indebidamente. Es decir que se distribuye el dividendo mal, obviamente, acotado a aquel que no podría recibirlo. No es que no se puede distribuir ningún dividendo sino que no se puede pagar alguno.

Además, la multa me parece muy fuerte.

SEÑORA PEREYRA.- Es una multa muy importante para un error que también lo es, si no hay mala intención.

SEÑOR ASTI.- La intención de que sea equivalente al monto del dividendo es evitar que pagando la multa igual se distribuya.

SEÑOR FAGET.- Está bien.

Por técnica tributaria, en el inciso final se establece, tal como determina el Código Tributario para las obligaciones tributarias, la responsabilidad por acto propio de representantes legales y voluntarios. Esto quiere decir que podrían ser objeto de una multa propia por su omisión, según la participación en el caso. Realmente esto es muy fuerte, pero tampoco tengo argumento para decir que no corresponde. Yo no la proyectaría, pero proyectada está, y tiene la lógica de lo tributario.

SEÑOR ABDALA.- Voy a formular una pregunta que podría hacer después porque tiene que ver con la interpretación armónica de los artículos 8º, 11 y 12, que también establecen sanciones.

El doctor Faget ha dicho que considera excesiva la cuantía de las sanciones previstas en el artículo 8º. Yo agrego si a la luz de lo que se establece en cuanto a la pérdida de la habilitación para actuar, a la suspensión del certificado único que figura en el artículo 11 y a la discrecionalidad que se da al Poder Ejecutivo en el artículo 12 en cuanto a la publicación de los nombres de los incumplidores, no estamos frente a un régimen doble o triplemente sancionatorio por un mismo hecho.

SEÑOR FAGET.- Con respecto al artículo 8º, termino por aquí mis comentarios. Lo relativo a los artículos 11 y 12, lo diré cuando los analice.

El artículo 9º tiene que ver con la solidaridad de los adquirentes. Es muy duro lo establecido pero parece necesario. Es un elemento muy fuerte, pero se puede administrar si todo funciona bien.

Por otra parte, sugiero que el acápite del artículo 10 sea "Organismo recaudador y graduación de las sanciones", porque en el último inciso se establecen los criterios -que tienen lógica en ese mínimo y máximo- en este sentido, que son: el plazo de incumplimiento, la dimensión económica de la entidad y la participación relativa en el patrimonio de la sociedad.

Con respecto a los artículos 11 y 12 quiero decir que para mí esto está en las entrañas de los valores y los principios en los que me formé. Esto no aparece en la escena de lo jurídico, y en lo tributario existe el sistema de suspensión de la expedición de certificados y la imposibilidad de acceder al crédito excepto para cancelación de las obligaciones tributarias y el pago de las sanciones. Desde mi punto de vista esto es una barbaridad. Es una barbaridad en todos lados donde ya existe y, aún más, aquí. Me parece que es desmedido para lo que estamos analizando.

Con respecto al artículo 12, no sé qué tiene que ver la comunicación a la Dirección General Impositiva con la individualización de los accionistas, porque esto no tiene un propósito fiscal. Sin embargo, lo relativo a la publicidad es algo que me afecta en mi concepción de jurista. Se trata de un escrache institucional sobre determinados aspectos que no comparto. Entonces, si no lo comparto, no puedo comenzar a discutir cómo podría ser mejorado. Desde mi punto de vista debería eliminarse.

El artículo 13 refiere a la exoneración del timbre profesional, lo que no da para comentarios. Está bien.

Con respecto al artículo 14, seguramente quienes me precedieron deben haber manifestado que si las acciones o títulos al portador de toda esa nómina se cotizan, se colocan y están vigente en Bolsas de Valores del país u otros sistemas parecidos no están sometidas a este régimen en la medida en que, según surge de los antecedentes, estén regularmente cotizadas y a disposición, es decir que no estén afectadas.

Tal como establece el artículo 15, los plazos para regularizar se delegan en el Poder Ejecutivo. Esto plantea problemas pero es una delegación que puede ser razonable y lógica.

El artículo 16 establece un régimen especial de reforma estatutaria para convertir las acciones al portador en nominativas. No tengo comentarios al respecto aunque debo decir que ya existen muchas normas al respecto y son repetitivas, pero no hay ninguna cuestión que preocupe.

En el artículo 17 se establece la exclusión del registro. En realidad, es la parte ritual de salir del registro porque se nominativizaron las acciones. Esto no plantea problemas. Pienso que el Poder Ejecutivo dirá qué pasos hay que dar.

El artículo 18 refiere a la obligación de reserva del fiduciario. Aquí hay algo que me parece que no está bien. Me refiero a un levantamiento de la reserva para la Dirección General Impositiva. Desde mi punto de vista, en este proyecto la lógica es el levantamiento exclusivamente para el Banco Central del Uruguay, en ejercicio de las competencias determinadas por esta iniciativa. Como consecuencia, la Dirección General

Impositiva podría pedir al Banco Central la información que requiere de acuerdo con el literal a) del artículo 4º. Entonces, lo que propongo es en que el texto -a fin de que sea equivalente a los demás- se elimine a la Dirección General Impositiva y se establezca simplemente: "al Banco Central del Uruguay, en ejercicio de las competencias atribuidas por esta ley". Me parece que esto da al BCU y también a la DGI un camino similar al del resto de las sociedades.

SEÑOR MUJICA.- Me parece que la referencia a la Dirección General Impositiva se hace porque es el sujeto que puede levantar la información del Banco Central en una investigación específica.

SEÑOR FAGET.- Esto ya figura en el literal a) del artículo 4º.

SEÑOR MUJICA.- Sí, pero en esa medida no se le podrá oponer reserva a esa investigación. Creo que ese es el sentido del artículo.

SEÑOR FAGET.- Desde mi punto de vista, no es necesario. Si en la discusión se deja asentado que el sentido y alcance es la reafirmación de lo expresado por el literal a) del artículo 4º, está en línea con la observación que realizo.

Voy a referirme al artículo 19. Aquí estoy medio perdido -lo digo con toda franqueza-, porque si no entiendo mal esto no se incluía en los primeros dos proyectos. Tal vez se trate de una norma con un objetivo o un propósito concreto que se me escapa, pero es como una no aplicación de un conjunto de normas que no tengo a la vista. Lo primero que sugiero a este Cuerpo es que se listen las normas que se pretende comprender. Desde ese punto de vista, tal como está redactado el artículo, no entiendo lo que se propone. Es nuevo, es ajeno al proyecto y de esta manera se abriría un camino directo para la Dirección General Impositiva, aunque no es el propósito de este proyecto. Esto no está alineado sino salido de banda de lo que regula el literal a) del artículo 4º, y me parece que perfora el principio del anonimato en línea directa. Si esto se pudiera acotar o establecer específicamente a qué está referido y para qué propósitos, se debería analizar a partir de ahí. Esta forma me parece que no está bien.

SEÑOR ASTI.- Quiero repetir lo que comentábamos con la delegación anterior de la Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay. De acuerdo con lo expresado por el Poder Ejecutivo cuando presentó el proyecto, estos artículos fueron incluidos a sugerencia de la Bolsa de Valores. Lo que nosotros entendimos es que de esta manera se está tratando de evitar una asimetría entre las obligaciones de quienes tienen títulos al portador registrados en el Banco Central y aquellos que tienen títulos nominativos o escriturales registrados en las Bolsas de Valores. Supongo que por eso es que la Bolsa de Valores sugirió que se incluyera este artículo que, obviamente, estamos de acuerdo en que hay que precisar, porque de lo contrario el secreto bancario no existiría más.

SEÑOR FAGET.- Agradezco al señor Diputado Asti porque me aclara la fuente y el sentido que tendrá el futuro artículo que modificará este.

El artículo 20 establece un libro de registros para los fideicomisos y fondos de inversión que es ajeno a esta ley, pero tampoco plantea inconvenientes. Es lo mismo que los títulos nominativos en el registro de las sociedades comerciales. No es una norma que cuestione pero es ajena al proyecto. Es natural que siempre se incorporen normas al proyecto a fin del lograr consistencia pero, en definitiva, lo hacen inconsistente.

El artículo 21 refiere a la comunicación de las modificaciones. La verdad es que no lo entiendo mucho. Si se considera al pie de la letra, va todo, porque también implicaría las acciones nominativas. Si el objetivo, como expresa el mensaje, es establecer un plazo

y una sanción, habría que redactarlo nuevamente. Me parece que el artículo 95 al que se hace referencia puede estar bien, pero este es muy abierto. No es que tenga temor a su alcance sino que no lo entiendo.

Con respecto al artículo 22 debo decir que por las generales de la ley no puedo cuestionar que se exija la aplicación de normas contables generalmente aceptadas para cualquier cosa que funcione por el mundo.

No entiendo mucho el artículo 23, porque analizando el artículo 97 Bis de la Ley Nº 16.060 y el 412, que establece el marco sancionatorio, lo único que concluimos con la colega Chanquet es que esto debe estar pensado porque el 97 solo refería a las sociedades que realizaran actividades en el país, y de esta manera también estarían comprendidas en determinadas situaciones aquellas que tengan una operación "off shore", pero el artículo no resulta claro. Es la primera vez que veo que se incluye la obligación de contabilizar y registrar los estados en el Órgano Estatal de Control como supuesto de que tiene operaciones no gravadas. Esto debe ser ajustado porque no tengo claro lo que se está queriendo resolver.

El último artículo refiere a la vigencia, con respecto a lo que no tengo ningún comentario.

Agradezco la invitación y el tiempo dispensado, y quedo a vuestra disposición. Creo que se percibe que los puntos más importantes tienen que ver con las facultades que otorga el literal a) de artículo 4º y con el artículo 19, que debe ser acotado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la comparecencia y el aporte generoso que realmente ha sido de mucha utilidad para la Comisión, que luego lo analizará junto con otros.

(Se retira de Sala el doctor Faget y la doctora Chanquet)

(Ingresa a Sala el contador David Eibe)

—— A sugerencia de integrantes de la bancada oficialista recibimos con mucho gusto al contador David Eibe, a efectos de escuchar su opinión sobre el proyecto a consideración de la Comisión relativo a identificación de acciones o títulos al portador. Agradecemos su comparecencia y el informe que nos pueda brindar.

SEÑOR EIBE.- Brevemente, quisiera hacer una exposición sobre el contexto de esta medida y si les parece podríamos pasar a analizar cada uno de los artículos o como ustedes prefieran.

El proyecto de ley se enmarca en un proceso de cumplimiento de obligaciones internacionales que ha asumido el Uruguay en materia de transparencia e intercambio de información. Se vincula a un proceso de evaluación al que está siendo sometido Uruguay, que se da en el ámbito del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información. Esa instancia de evaluación tiene dos etapas. La primera es la que motiva este proyecto de ley, y en ella se evalúa el marco legal y regulatorio de intercambio de información. Luego habrá una segunda etapa, a partir del año 2014, en la que se va a hacer un análisis del efectivo cumplimiento de esos estándares.

Desde luego que Uruguay no puede permanecer al margen de un proceso, que se está dando a nivel internacional, de mayor transparencia en materia de intercambio de información tributaria. De hecho, el país ha tenido una política muy activa en ese sentido en la medida en que ha avanzado en la suscripción de convenios para evitar la doble imposición con diversos países, pero también es cierto que cualquier modificación que

tenga que ver con la estructura jurídica, comercial o societaria de nuestro país debe ser analizada con cautela. Acá típicamente nos encontramos frente a un proyecto que trata de equilibrar objetivos: por un lado transparencia internacional, que es un buen objetivo y que, además, es convergente con la necesidad de que el país tenga una adecuada reputación en materia de cumplimiento y, por otro lado, el mantenimiento de ciertas reglas de juego que el país ha sostenido durante mucho tiempo. En ese contexto se inscribe este proyecto que, desde mi punto de vista, respeta adecuadamente ese equilibrio de objetivos. Creo que la clave en esto es considerar al proyecto como fundamentalmente equilibrado. También me parece que es muy relevante que se obtenga -voy a dar una opinión como ciudadano y no como especialista tributario- un amplio respaldo a este tipo de iniciativas, porque tienen que ver con políticas de Estado, a largo plazo, que involucran a toda la sociedad.

Entonces, ¿cuáles son las características principales del proyecto? En primer lugar, se establece la obligación de los accionistas y más en general de los propietarios de títulos de participaciones patrimoniales al portador a informar su titularidad y su participación en esas entidades en un registro. También se extiende esa obligación a los titulares de títulos de participación patrimonial de entidades no residentes que tengan una actividad significativa en el país. Ese registro, tal como establece la ley, se incorporaría al Banco Central del Uruguay y tendría una serie de cautelas, a mi juicio adecuadas, en términos de reserva para preservar, precisamente, esas reglas de juego a las que hacía referencia. Además, existe un sistema sancionatorio adecuado que permite darle la coercitividad necesaria al régimen obligacional.

Por último, quisiera destacar a vuelo de pájaro y en términos generales la existencia de un mecanismo simplificado para que aquellos que tienen acciones al portador puedan transformar su capital accionario en acciones nominativas sin necesidad de pasar por el registro, yendo al régimen general denominativo. Estos son, a grandes rasgos, los aspectos esenciales del proyecto.

Quedo a disposición de la Comisión para las preguntas que deseen formular.

SEÑOR MUJICA.- Los artículos 4º y 19 son los que han tenido observaciones por parte de la Bolsa de Valores Electrónica.

SEÑOR EIBE.- El artículo 4º refiere a la naturaleza reservada de la información y regula los organismos que tienen acceso a la información de los titulares de esos títulos de participación patrimonial. Este artículo consta de tres literales. El primero corresponde a la Dirección General Impositiva; el segundo, a la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay, a la Secretaría Nacional Antilavado de Activos y, el tercero, a las Sedes Penales del Poder Judicial.

En el primer caso -que refiere a la Dirección General Impositiva-, a su vez se establecen dos hipótesis para que el organismo acceda a esa información. Una tiene que ver con el cumplimiento de las obligaciones en el marco de convenios internacionales, ratificados por la República tanto en cuanto al intercambio de información como en los convenios para evitar la doble imposición, y la otra refiere a la información solicitada por el organismo, una vez que se haya iniciado formalmente una actuación inspectiva vinculada a sujetos pasivos determinados.

Obviamente, en este último aspecto no se vincula el cumplimiento de obligaciones internacionales, pero también es claro que existe cierta racionalidad general en el literal, en la medida en que no parece razonable otorgar a Fiscos extranjeros potestades que no tendría la administración tributaria local para el cumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, se trata de algo a lo cual no se ha hecho mucha referencia. En realidad, es bastante más discutible que hoy la administración tributaria no tenga derecho a exigir la identificación de accionistas en entidades al portador. Digo esto porque hoy ya existe tanto en el Impuesto a la Renta de No Residentes como en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas un hecho generador vinculado a la distribución de dividendos. Cuando los contribuyentes del IRAE distribuyen los dividendos, estos están gravados, y si bien el impuesto se paga por vía de retención, el contribuyente es el accionista y este es solidariamente responsable por el pago del tributo en su condición de contribuyente junto con el agente de retención. Entonces, es perfectamente factible que hoy la administración, en el ejercicio de sus facultades inspectivas, requiera de la identificación de un accionista en la hipótesis de una distribución de dividendos.

Más allá de esta situación que hoy existe, creo que es razonable que la administración tributaria esté puesta en un pie de igualdad frente a los derechos de acceso a la información que tienen los Fiscos extranjeros. Podrá discutirse cuál es el grado de tutela de esa información, pero eso ya es un enfoque de otra índole. En principio, no parece equilibrado dar la competencia a un Fisco extranjero en detrimento de las potestades del Fisco nacional.

SEÑOR ASTI.- En las dos sesiones en que consideramos este literal, algunos legisladores o algunos de quienes nos visitaron hicieron hincapié en la necesidad de que esa resolución de la Dirección General Impositiva estuviera debidamente fundada. Dada la experiencia tributaria que tiene el economista Eibe, y habiendo sido asesor en materia tributaria en el Ministerio de Economía y Finanzas en el período anterior, solicito algunas precisiones.

SEÑOR EIBE.- En rigor, la exigencia de la fundamentación requiere una contraparte que evalúe su naturaleza. Por lo tanto, si se pretende utilizar un mecanismo que de algún modo requiera la existencia de una fundamentación, creo que necesariamente debería incorporarse un contralor jurisdiccional. No hay alternativa, pues solo una parte independiente está en capacidad de juzgar si un planteamiento de esta naturaleza está fundado o no. En realidad, yo creo que una disposición de esta naturaleza lo que trata es de evitar -me parece correcto- es lo que en tributación internacional se llama "las expediciones de pesca". Esto quiere decir que la administración tributaria, utilizando bases de datos, sale a la caza de contribuyentes a partir de determinados parámetros objetivos. Esto no está mal en sí mismo pero no parece adecuado a este tipo de situaciones.

Desde mi punto de vista es una solución razonablemente equilibrada, sustancialmente mejor a la existencia de un registro como originalmente se había planteado en el ámbito de la DGI, lo que sí puede generar muchas prevenciones, pero de ahí a ir a un procedimiento jurisdiccional cada vez que la administración tributaria quiera pedir información me parece que hay un trecho demasiado largo que no debería recorrerse.

Por otra parte, quienes tienen acceso a esta información son las Unidades de Información y Análisis Financiero del Banco Central y la Secretaría Nacional Antilavado de Activos en el desarrollo de tareas relacionadas con la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. En rigor, esta facultad ya está contemplada en el artículo 5º de la ley relativa al antilavado, pero no parece estar de más. Por último, están las Sedes Penales del Poder Judicial. Creo que se trata de un universo adecuado de sujetos, aunque podría pensarse en algún otro. Hay algunos antecedentes en lo que respecta a la Justicia Civil por los juicios, por ejemplo, por alimentación de menores, pero

en principio parece un universo bastante razonable de sujetos con derecho al acceso a la información. Por otra parte, la violación de la reserva está fuertemente penalizada, lo que también me parece adecuado, en la medida en que se replica la solución del Decreto-Ley Nº 15.322, sobre intermediación financiera. Todo esto está referido al artículo 4º.

El artículo 19 establece: "No serán oponibles a la DGI las disposiciones sobre secreto profesional establecidas por remisión al artículo 25 del Decreto- Ley Nº 15.322, de 17 de setiembre de 1982". Cuando se modificó la normativa sobre el secreto bancario -Ley Nº 18.718-, se habilitó a la Dirección General Impositiva a solicitar información en poder de las entidades de intermediación financiera no solo a la Justicia Penal sino también a la Justicia Civil en dos hipótesis: cuando hubiese una presunción de evasión o cuando se requiriese para el cumplimiento de convenios a fin de evitar la doble imposición o el intercambio de información. Se estableció todo un procedimiento reglado, en el que intervenía un Juez y después debía dar noticia al Banco Central una vez que se disponía el levantamiento del secreto. Sin embargo, esas disposiciones comprenden exclusivamente a las instituciones que están incluidas en los artículos 1º y 2º del Decreto-Ley Nº 15.322, o sea los bancos, las casas financieras y nada más. Sucede que hay otras instituciones como, por ejemplo, los bancos de inversión, los fondos de inversión, las entidades registrantes de valores, que están sometidas al régimen del secreto bancario por vía de remisión a la Ley Nº 15.322 pero que no están incluidos en dicha normativa. Lo que sucede es que esos sujetos quedaron en una situación asimétrica con respecto a los bancos y a las casas bancarias. Es decir, la Dirección General Impositiva no puede solicitar a la Justicia Civil el levantamiento de la reserva de esas instituciones como sí lo puede hacer con los bancos. A lo mejor esta solución que se plantea excede un poco el propósito de establecer una igualdad de condiciones porque en este caso simplemente se levanta el deber de reserva y no se establece el mecanismo de tutela que sí existe para la información bancaria. Quizá sería bueno tratar de replicar, en la medida de lo posible, la solución que se dio para la ley de secreto bancario, tanto en materia de convenios para evitar la doble imposición como en materia de información destinada a la Dirección General Impositiva para sus fines internos. Creo que allí puede estar el problema.

Lo que está claro es que hoy hay una situación inadecuada, que no nos permite cumplir con nuestras obligaciones internacionales con respecto a esas entidades porque tienen un grado de cobertura similar al que tenían los bancos antes de la modificación de la Ley Nº 18.718. Quizás haya que buscar alguna redacción un poco más afinada con respecto a esto, pero creo que la necesidad de establecer un marco simétrico es importante tanto para las obligaciones internacionales que tiene el país como para el acceso doméstico de parte de la administración tributaria.

SEÑOR POSADA.- Simplemente quiero establecer algún tipo de reflexión sobre este punto porque creo que es uno de los aspectos que genera más controversias.

La ley, tal como está referida, establece o crea un registro dentro del ámbito del Banco Central del Uruguay. En definitiva, quien va a manejar ese registro, es el propio Banco Central, que es el que tiene, de alguna manera, toda la administración del mismo.

Por otra parte, esas entidades a las cuales se hacía referencia -amparadas en el secreto profesional, establecido en el artículo 25 del Decreto- Ley que está referido en el artículo 19 tienen la obligación de declarar. O sea que la ley establece concretamente la obligación de declarar. Por tanto, esa información debería ser volcada efectivamente al Banco Central del Uruguay.

El aporte que hacía el doctor Faget en su comparecencia iba en el sentido de que a quien no deberían oponerse las disposiciones sobre secreto profesional es al propio

Banco Central del Uruguay que es el que, en definitiva, tendrá esa información a su disposición. Creo que en ese razonamiento y en esa propuesta que hacía el doctor Faget es posible encontrar un camino para dar respuesta a que, efectivamente, este artículo 19 esté regulando el alcance que se quiere dar.

La otra opción sería directamente una suerte de remisión a las normas que modificaron el secreto bancario en el caso de la Dirección General Impositiva. Pero, quizá lo que genera más dudas es, precisamente, la referencia a la Dirección General Impositiva, porque estamos hablando de una ley que está regulando un registro que se crea en el ámbito del Banco Central del Uruguay. En todo caso, a quienes no debería ser oponible esa regulación existente en materia de secreto profesional es al Banco Central del Uruguay, que es el titular de la información.

SEÑOR ASTI.- Reitero lo que dije durante la comparecencia del doctor Faget.

Creo que acá también hay otra asimetría, entre aquellas acciones o títulos al portador que tienen su registro y, por lo tanto, puede ser solicitada la información por el mecanismo establecido en el artículo 4º, y aquellos otros títulos nominativos o escriturales registrados por las entidades que la ley de mercado de valores establece y que no tendrían un régimen de acceso de acuerdo con lo establecido en el literal a) del artículo 4º.

Creo que podemos solucionarlo con una redacción más ajustada a los objetivos de permitir que se acceda a estas entidades que están obligadas al secreto profesional, como decía el contador Eibe al comienzo.

Quisiera conocer la opinión del contador Eibe sobre los artículos 11 y 12, relativos a la suspensión de certificados y las comunicaciones de incumplimiento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera hacer un comentario.

La Comisión ha estado tratando de interpretar el alcance de este artículo, porque no lo abordamos en profundidad cuando compareció el Ministerio de Economía y Finanzas. De acuerdo con las diferentes intervenciones que hemos tenido, se supone que está vinculado al artículo 4º y a lo que esto define. Sin embargo, la intervención que hace el contador Eibe es mucho más amplia. Según su interpretación y la formulación amplia que tiene, trata de corregir la ley que flexibilizó el secreto bancario para que se pueda acceder pero, en este caso, sin el mecanismo o el procedimiento que la ley establece a esa información por parte de otras instituciones, de otros sujetos, que son muchos más que los que están definidos en el artículo 4º. Esto nos lleva de la mano, precisamente, a confirmar que la apertura de la formulación del artículo 19 puede llevar a muchas interpretaciones, pero es bueno conocer su opinión de a dónde quiere ir este artículo porque la Comisión -me atrevo a interpretar, por algunas intervenciones- estaba analizando la posibilidad de dar una mayor precisión a la redacción, pero siempre vinculándolo a lo que establece el artículo 4º y a los aspectos a que refería recién el señor Diputado Asti, para que no existan inequidades entre algunos similares. Por eso interpretamos que se incorporó, dado que el señor Ministro de Economía y Finanzas, en su breve descripción de este artículo, dijo que fue introducido por sugerencia de la Bolsa de Valores. Suponíamos que ese era el tema, pero el contador Eibe hace una referencia mucho más amplia, en el sentido de que Uruguay no ha podido llegar a levantar el secreto bancario en otras instituciones. Entonces, me gustaría precisar, por dónde viene este artículo.

SEÑOR EIBE.- Por supuesto que esta es una opinión absolutamente personal. Desconozco la motivación de la redacción del artículo y sería absolutamente osado atribuir intenciones.

Desde mi punto de vista, a partir de la formulación de la modificación de la ley del secreto bancario, quedó una situación que evidentemente fue imprevista, en la que determinado tipo de entidades que estaban sometidas al régimen de secreto bancario no quedaron incluidas en las facultades que se otorgaron a la Dirección General Impositiva vía tutela jurisdiccional para el acceso a la información, con la finalidad -entre otras- de intercambio de información tributaria. Entonces, con respecto a lo que decía el señor Diputado Posada, esa vía de establecer la excepción para el Banco Central es una buena solución pero, a mi juicio, sigue siendo parcial, porque la información que se otorga en el contexto del levantamiento del secreto bancario es más amplia que meramente la participación patrimonial o la identificación de los accionistas.

SEÑOR POSADA.- Quería hacer una acotación.

Comparto esa visión; me parece que es así. Lo que sucede es que, en realidad, esa solución debería darse a través de la modificación del artículo que estableció la posibilidad de que la Dirección General Impositiva accediera a la información utilizando un determinado camino que fue establecido en esa ley. En realidad, el camino sería modificar concretamente -a los efectos de la Dirección General Impositiva- ese artículo que se incluyó en aquella ley que estableció modificaciones al alcance del secreto bancario.

SEÑOR EIBE.- La técnica legislativa que se utilice es variable; puede ser esa u otra.

En realidad, honestamente no soy afín a tocar ese artículo que ha dado lugar a tanta polémica. Quizás un artículo complementario sea más factible pero, de hecho, el resultado es el mismo. De todos modos, lo que quiero significar es que es absolutamente racional que si se establece un mecanismo de levantamiento de secreto bancario para las instituciones comprendidas en el artículo 1º y 2º del Decreto- Ley de determinación financiera, ese mismo mecanismo sea aplicable para todos aquellos organismos que tienen normas que remiten al secreto bancario. Esa situación hoy se está dando y es absurda, asimétrica. Además, desde el punto de vista del cumplimiento de nuestras obligaciones internacionales, nos está impidiendo cumplir cabalmente con lo que se nos ha planteado.

Más allá de eso, también es relevante lo que decía el señor Diputado Asti, quien tiene toda la razón. En el planteo de eliminar el impedimento al Banco Central del Uruguay hay un problema no menor, y es que hay instituciones que no están sometidas a la obligación del registro. Entonces, más allá de que el Banco Central del Uruguay tenga disposición de esa información, la Administración no podría acceder, porque no está incluida en el alcance subjetivo del artículo 4º. En ese aspecto, no me parece una solución adecuada. Creo que van a tener que buscar alguna redacción que sea lo suficientemente precisa como para incluir lo que se pretende incluir y excluir lo que se tiene que excluir. En el fondo, esa es mi reflexión al respecto. Creo que este artículo 19 merecería una redacción en la que, por lo menos, se reproduzca el mecanismo que hoy ya existe para el secreto bancario en ese tipo de hipótesis. Me parece que esa sería la solución más adecuada.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay más comentarios sobre este tema, solicitaríamos su opinión sobre los artículos 11 y 12, tal como lo planteaba el señor Diputado Asti.

SEÑOR EIBE.- El artículo 11 es el que establece la suspensión del certificado único e inhabilitación para actuar en el sistema financiero. Dice así: "La falta de presentación en plazo de las declaraciones juradas por parte de las entidades emisoras hará presumir la falta de actividad, siendo de aplicación la suspensión del certificado único a que refiere el artículo 80 del Título 1 del Texto Ordenado 1996, así como la imposibilidad de realizar cualquier tipo de operación en el sistema financiero nacional, con excepción de las inherentes a la cancelación de obligaciones tributarias y al pago de las sanciones previstas en la presente ley".

Por su parte, el artículo 12 establece: "El Banco Central del Uruguay informará a la Dirección General Impositiva, los incumplimientos correspondientes a las declaraciones juradas a que refiere la presente ley. Asimismo, facúltase al Poder Ejecutivo a publicar la nómina de los sujetos y entidades que hubiesen incurrido en incumplimiento. A tales efectos, el citado organismo podrá aplicar criterios selectivos basados en aspectos objetivos tales como la inexistencia total o parcial de información identificatoria, la dimensión económica de las entidades o la reiteración de las conductas de incumplimiento".

Esto forma parte del elenco de instrumentos sancionatorios para aquellos que no cumplan con las obligaciones establecidas en la ley. En principio -creo que esa es una característica positiva de la ley- el sistema sancionatorio se concentra en el propietario de los títulos. O sea que el propietario de los títulos es, en principio, responsable de comunicar su titularidad y la participación en la entidad. A raíz de esa comunicación, la entidad emite el correspondiente certificado y, a su vez, tiene la obligación de comunicar al Registro del Banco Central del Uruguay esa información proporcionada por los accionistas o propietarios de títulos patrimoniales. Puede suceder que la sociedad reciba la información y no la comunique, o que sencillamente no cumpla con la presentación en plazo de esas declaraciones. Entonces, ahí hay un régimen sancionatorio para la propia sociedad.

Ese régimen sancionatorio incluye algunas medidas que tienen que ver con la aplicación de multas, y otras que tienen que ver con mecanismos como la suspensión del certificado único -en la hipótesis de incumplimiento- o, eventualmente -esto aplica tanto para las sociedades como para los propietarios incumplidores-, la comunicación a la Dirección General Impositiva de la publicación de la nómina de sujetos y entidades que no hayan procedido a la registración.

SEÑOR ASTI.- Quería saber si estos dos artículos -por el presunto carácter de grave de ambas sanciones- estaban acordes con el incumplimiento de esta normativa. Como ha habido opiniones en ese sentido, queríamos conocer su opinión sobre la pertinencia de este tipo de sanciones.

SEÑOR EIBE.- Creo que el establecimiento de obligaciones de esta naturaleza solo funciona si hay un régimen punitivo adecuado. Si no, si se establecen meramente obligaciones y no existe un régimen sancionatorio para aquellos que incumplen, en el fondo todo se transforma en letra muerta. Entonces, me parece que es bien relevante que ese régimen sancionatorio exista. Por eso, las sanciones que pueden parecer muy duras son las que dan garantías de que el sistema efectivamente funciona.

Por otra parte, el sistema centra el régimen sancionatorio en el propietario. O sea: no inmoviliza a las sociedades, que perfectamente pueden seguir operando aun cuando haya propietarios de títulos refractarios a la comunicación. En todo caso, la responsabilidad para las sociedades opera cuando existe negligencia por parte de los

Directores en el cumplimiento de sus obligaciones. Por eso, creo correcto que el régimen sancionatorio también sea riguroso.

SEÑOR ABDALA.- Voy a hacer una pregunta jurídica pero el contador Eibe, por su amplio conocimiento, seguramente nos podrá dar un parecer interesante. Aclaro que al doctor Faget le formulamos la misma interrogante.

El segundo inciso del artículo 12 establece una suerte de potestad discrecional del Poder Ejecutivo a la hora de definir en qué casos y la identidad de qué incumplidores resuelve publicar

Más allá de la severidad que implica la publicación de los nombres -que se agrega a todas las demás sanciones establecidas en los artículos 8º y 11-, aquí se agrega este aspecto de la discrecionalidad que, mirado fríamente, parece peligroso. Quisiera su opinión al respecto.

SEÑOR EIBE.- Si bien existe discrecionalidad, de acuerdo con lo que establece el inciso segundo, está vinculada a aspectos objetivos que tienen que ver con el grado de inexistencia de información, la dimensión económica de las entidades o la reiteración de las conductas de incumplimiento. Esto quiere decir que la discrecionalidad no abarca la decisión de definir a sujetos determinados sino que tiene que haber una regla de naturaleza objetiva. Quizás la redacción pueda ser mejorada y se puedan establecer en la norma criterios objetivos. El problema es que a veces es muy difícil establecer legalmente con tanta precisión esos niveles objetivos.

Por otra parte, esta no es una incorporación novedosa. En nuestro sistema legislativo existen varios casos de esa naturaleza en los que la gradación de las sanciones se establece con criterios objetivos y con delegación en la DGI. Hay opiniones diversas sobre el respeto del principio de legalidad en relación con ese tipo de instrumentos, pero es una práctica bastante difundida. En todo caso, podría afinarse un poco la redacción y tratar de establecer los criterios en la norma.

SEÑOR ABDALA.- Tal vez esto amerite reformular la redacción en términos de acotarla y precisarla.

Además, advierto una doble discrecionalidad. Por un lado, esta es una facultad del Poder Ejecutivo. Es decir que la puede ejercer o no y resolver en qué situaciones lo hace y en cuáles no. En el caso de que resuelva ejercerla, no se establecen criterios objetivos; se hace referencia a aspectos objetivos, a los cuales se aplican criterios selectivos y la selectividad, obviamente, es una segunda discrecionalidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el mismo sentido quiero decir que esa es una facultad del Poder Ejecutivo que, a través de la Dirección General Impositiva, tendrá esa información; la podrá ejercer o no. Pero luego se establece que a tales efectos el citado organismo -supongo que es la DGI- "podrá" aplicar criterios. Es decir que esa es otra facultad que se le da; puede no ejercerla.

Por tanto, la redacción tal cual está da una enorme apertura para la subjetividad, que es previa. Creo que deberemos estudiar este punto.

SEÑOR POSADA.- El artículo 12 tiene otro aspecto cuestionable. Establece: "informará a la Dirección General Impositiva". ¿Por qué a este organismo? En realidad, ¿no debería remitirse al Ministerio de Economía y Finanzas? ¿Quién debe tomar medidas cuando hay incumplimientos? ¿La Dirección General Impositiva? El verdadero titular del

cumplimiento de los tratados firmados por el país en materia de intercambio de información es el Poder Ejecutivo.

Entonces, me parece que este artículo tiene varios aspectos que presentan dificultades ya que establecen una discrecionalidad muy especial.

SEÑOR EIBE.- Comparto plenamente la observación con respecto a la utilización del término "podrá". Claramente eso debería ser preceptivo. Más allá de las modificaciones adicionales que se hagan, ese es un error.

En rigor, si bien el titular de las obligaciones en materia de intercambio de información es el Ministerio de Economía y Finanzas, en los convenios suele establecerse que actúe directamente o a través de la administración tributaria. En todo caso, para la administración tributaria es necesario contar con esa información, entre otras cosas, porque si va a proceder a la suspensión del certificado único debe tener la información correspondiente; hay un procedimiento administrativo en este sentido.

Creo que todas estas observaciones deberían ser tenidas en cuenta.

SEÑOR POSADA.- El artículo 16 refiere a la transformación de las acciones al portador en nominativas. Hay un estímulo para que las sociedades anónimas o en comandita que sean al portador y todos los que están incluidos en este esquema puedan pasar a tener acciones nominativas. Pero hay alguna diferencia desde el punto de vista del tratamiento tributario, que me parece relevante tener en cuenta

Si bien existen razones -porque hay problemas de identificación de los titulares de esas acciones-, lo cierto es que cuando alguien transfiere una acción al portador a otra persona, no paga ningún tipo de impuestos. Esto no sucede con las acciones nominativas.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la neutralidad tributaria, hay un problema que obstaculiza la posibilidad de una desventaja a favor de las sociedades anónimas constituidas por acciones nominativas con respecto a las que tienen acciones al portador.

Entonces, dada la especialidad tributaria del contador Eibe, me interesaría escuchar sus comentarios a este respecto.

SEÑOR EIBE.- En rigor, las acciones al portador y los títulos de participación patrimonial al portador tienen ciertas ventajas a la hora de su enajenación, porque no tributan Impuesto a la Renta a las Personas Físicas ni Impuesto a las Rentas de los no Residentes, pero tienen regímenes más gravosos. Por ejemplo, las sociedades con acciones al portador autorizadas a tener inmuebles rurales deben tributar Impuesto al Patrimonio, cosa que no sucede cuando los titulares son sociedades nominativas cuyos accionistas son personas físicas. Además, existen disposiciones adicionales -una de ellas hoy no está muy operativa; tiene que ver con un abatimiento del Impuesto al Patrimonio por el Impuesto a la Renta pagado-, que operan para las entidades nominativas y no al portador.

En términos generales, coincido con lo que plantea el señor Diputado Posada en el sentido de que hay un tratamiento asimétrico a la hora de la enajenación de las acciones, porque no se paga por las que son al portador y sí se paga por las nominativas. Esto se debe, en buena medida, a la razón del artillero: cuando se diseñó el nuevo sistema tributario, se exoneró, como en muchas partes del mundo, la venta de acciones al portador, porque era imposible establecer quién era su propietario. No hay ninguna razón de fondo desde el punto de vista fiscal para mantener esa exoneración. Eso es algo que

deberán discutir en el ámbito parlamentario. En todo caso, sería posible gravar la enajenación de las acciones al portador en lugar de exonerar la enajenación de acciones nominativas; debemos pensar en el tratamiento de las rentas de capital en el contexto general del Impuesto a la Renta. En ese sentido, la neutralidad parecería indicar la necesidad de ir hacia un gravamen general y no hacia una exoneración de la enajenación de títulos nominativos.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece al contador Eibe sus aportes y su informe generoso, que será tenido en cuenta a la hora de debatir el proyecto.

(Se retira de Sala el contador Eibe)

—— Recuerdo a los integrantes de la Comisión que debemos trabajar sobre el artículo 19, uno de los puntos que exigen más elaboración.

Además, informo que para el próximo miércoles tenemos prevista la presencia del Banco Central del Uruguay y de la Bolsa de Valores. Asimismo, hemos recibido carta solicitando audiencia del Instituto de Derecho Comercial de la Universidad de la República -firmada por el doctor Ricardo Olivera- y de la Asociación de Bancos. Supongo que vamos a poder cumplir con estos pedidos el próximo miércoles. Luego, nos concentraremos en el tratamiento del proyecto para terminar en el mes de abril el trabajo en Comisión de este tema, tal como nos habíamos propuesto.

Se levanta la reunión.

≠